ERNESTO PASTRANA

HISTORIA DE UNA VILLA MISERIA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. (1948–1973)

Introducción

La historia de la villa miseria que vamos a analizar se desarrolla en un país donde la inestabilidad política y económica es el rasgo dominante, especialmente, a partir del derrocamiento del Gral. Juan D. Perón en el año 1955. Desde entonces, ningún presidente constitucional termina normalmente su mandato; a su vez, los regímenes militares no tuvieron mejor suerte y entregaron el gobierno sin cumplir los objetivos que se fijaron. En el campo económico ningún equipo de conducción ni programa perduraron; los períodos de expansión y de depresión ocurrieron en ciclos de tres a cuatro años. La inestabilidad deviene, en gran parte, de la imposibilidad que tienen los distintos regímenes gubernamentales para recomponer un esquema de poder que integre en forma armónica a las distintas clases sociales.

El proceso político de este período está signado por el fenómeno del peronismo[1]. A partir del año 1955, los sectores populares buscan recomponer sus fuerzas y organizaciones reivindicando permanentemente la instalación de un gobierno democrático y popular, como consideraban que había sido el régimen peronista.

La casi totalidad de estos sectores adherían políticamente al peronismo, ideología política que estuvo oficialmente proscripta durante casi todos los años de esta etapa (1955–1973). El estado desarrolla diversas estrategias y tácticas destinadas a obstaculizar el surgimiento y la articulación de las organizaciones populares. Al impedir la expresión política del peronismo dificulta la unificación ideológica del campo popular e impide la formación de un partido que, de presentarse a elecciones, podría, casi con seguridad, salir vencedor.

En el ámbito urbano, y más específicamente respecto de las villas miseria, la política del Estado se centró en tratar de erradicarlas, siendo casi nulas la provisión de viviendas o de medios económicos a la población de aquellas para que resuelva su problema habitacional. La resistencia de los vi-

1. *Consúltese el interesante trabajo de Cairo, Angel, "Peronismo: Claves", Buenos Aires, Centro de Estudios Aporte, septiembre de 1975.*

lleros al desalojo y las alianzas que consiguieron estructurar con otros sectores es una de las causas del fracaso del objetivo gubernamental en el asentamiento que estudiamos.

La finalidad de este artículo es analizar las distintas políticas aplicadas por el Estado a la Villa de Retiro, las respuestas de la población a ellas y la forma en que se procesa el desarrollo y evolución del asentamiento. Este desarrollo está signado por las condiciones objetivas en que el grupo humano debe ocupar, permanecer y apropiarse de un espacio ajeno para transformarlo en propio y en su morada.

La peculiaridad de la villa por estudiar es que ella, partiendo de un estado inicial de disgregación de su población, pasó a constituírse en la más organizada de la Capital Federal, que se adhiere activamente al proyecto político global que pugnaba por la instalación de un gobierno peronista. De una posición defensiva, ante los intentos de instituciones estatales de desalojarlos, y de presionar al Estado en pro de mejoras para su asentamiento, pasa también, a luchar por reivindicaciones en el campo laboral y a conquistar un lugar significativo en la escena política en una coyuntura muy especial del país (años 1972–1973).

Las villas miseria en la Capital Federal

Las villas miseria, si bien existieron desde los años treinta en la Capital Federal, empiezan a adquirir significación a fines de la década del cincuenta, al ser objeto de políticas específicas de los gobiernos, que movilizan mas recursos que frente a otros tipos de vivienda deteriorada (conventillos, pensiones, etc.); asimismo, por plantearse como una "opción" habitacional para los sectores populares. Su importancia deviene mas que de la cantidad de personas que las habitan –en esta ciudad nunca superaron el 5 por ciento de la población total– del peso político que adquirieron en determinadas coyunturas y de la relevancia que el Estado les adjudicó.

Este tipo de asentamiento nace con la ocupación ilegal de terrenos, generalmente sin violencia, por parte de un reducido número de familias a las cuales se les van agregando otras en un proceso pasivo y silencioso. Los terrenos, de propiedad fiscal o privada y ubicados tanto en las proximidades del centro de la urbe como en la periferia, cuentan con una provisión casi nula de los servicios más elementales (agua, electricidad, alcantarillado, etc.). Los villeros levantan sus habitaciones con materiales de desecho, algunas de las cuales son mejoradas por ellos mismos a lo largo de los años, sin contar con ayuda estatal.

La gran mayoría de sus moradores son migrantes del interior del país y de naciones limítrofes que se han establecido en las villas producto de un doble proceso de desplazamiento. En primer lugar, son expulsados de las zonas rurales por el estancamiento agrario, el sistema de tenencia y de explotación de la tierra. Posteriormente, las dificultades que encuentra una parte del sector popular urbano para acceder a una inserción laboral estable, productiva, que le posibilite percibir un monto de ingreso adecuado a las exigencias del mercado capitalista de la vivienda, lo llevan a habitar en una villa miseria.

Las villas se constituyen, por esta situación, en una forma de estrategia de supervivencia económica de las familias de más bajos recursos, ya que eliminan de sus magros presupuestos los gastos para satisfacer la necesidad de tener un techo. Además, estos asentamientos constituyen, en gran medida, "un termómetro de la pauperización del país"[2].

En la década del sesenta se produce la crisis del desarrollo industrial argentino basado en la expansión del mercado interno, se suceden numerosos quebrantos de empresas pequeñas y medianas y aumenta la presencia de industrias intensivas de capital, proceso que ocasiona una reducción de las posibilidades de conseguir empleos industriales estables. En las 33 villas que existen en la ciudad, se siente la incidencia de esta crisis, aumentando el conjunto de su población casi tres veces en la última década. Esta

2. *Cf., Ratier, Hugo, Villeros y villas miseria, Centro Editor de América Latina S.A., Buenos Aires 1971, p. 30.*

proporción es muy significativa si tenemos en cuenta que no ha crecido la cantidad de habitantes de la ciudad. En el año 1970 la población villera ascendía a 109.000 personas.

Analizaremos, ahora, la historia de la villa de Retiro que es nuestro tema específico.

Los primeros asentamientos poblacionales en la zona de Retiro

Los primeros grupos familiares que ocupan la zona lo hacen en la década del 30, levantando rústicas viviendas para paliar los efectos de la gran desocupación —producto de la crisis mundial— que afectaba especialmente a los sectores obreros del país. Por esta característica recibe el nombre de "Villa Desocupación" y en ella, segun crónicas de la época, funcionaban ollas populares.

Pasarán más de 15 años hasta que otro asentamiento de población, con distintas características —no son trabajadores desocupados—, tenga lugar, hecho que ocurre en los años iniciales del gobierno peronista.

La zona del asentamiento es un sector de una estrecha franja de terreno, baja e inundable, de 2.800 m. de largo y con un ancho promedio de 170 m., que veinte años más tarde será ocupada totalmente. Recorrida en toda su longitud por miles de metros de rieles y de vías férreas, les planteó a los ocupantes un serio problema para transformarla en un lugar habitable.

El sitio, de propiedad fiscal, oculto a la vista del habitante de la ciudad, tiene un valor estratégico significativo por su ubicación. Linda con el punto de partida de una de las más importantes redes ferroviarias del país, con el Aeroparque de la ciudad de Buenos Aires y con el principal puerto de la nación, hallándose próxima a unas quince cuadras del centro comercial, financiero y político de la Capital Federal. Posiblemente, esta característica influyó para que sea objeto de numerosos intentos de desalojo en toda su historia. A la vez, una ubicación privilegiada en la relación vivienda-lugar de trabajo-esparcimiento, hace que los que solo puedan optar por vivir en una villa, elijan, cuando las circunstancias lo permiten, habitar esta zona.

Importa destacar que es en la ciudad de Buenos Aires donde se concentró hegemónicamente el desarrollo industrial argentino y también la población del país, la que se incrementa notablemente con la llegada de contingentes migratorios provenientes del interior de la nación. Este último proceso se debió al fenómeno simultáneo del deterioro de las condiciones económicas de las localidades de origen y de demanda de mano de obra por la expansión de la economía urbana, juntamente con la atracción de la vida ciudadana.

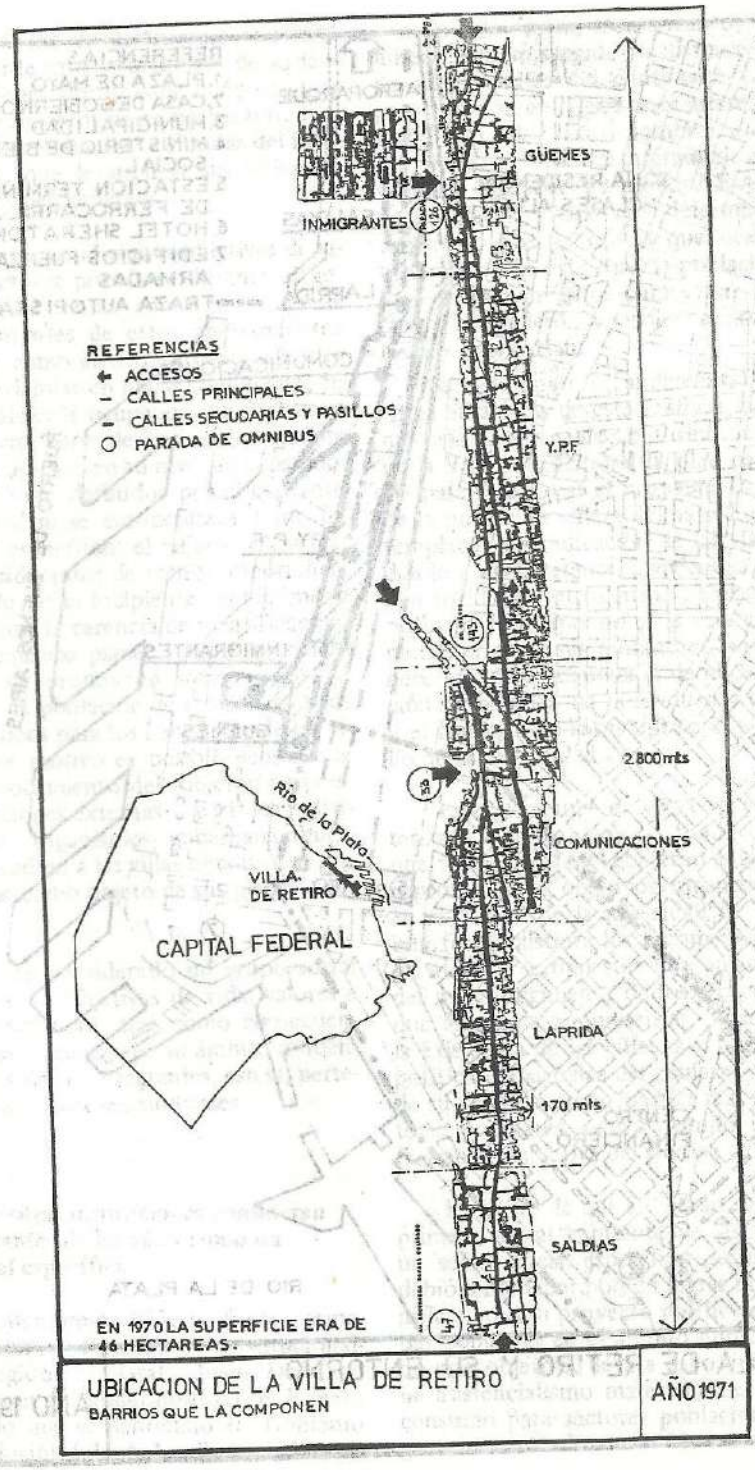
Inmediatamente de la Segunda Guerra Mundial, arriba a la Argentina otra corriente migratoria, de menor importancia, procedente de países europeos.

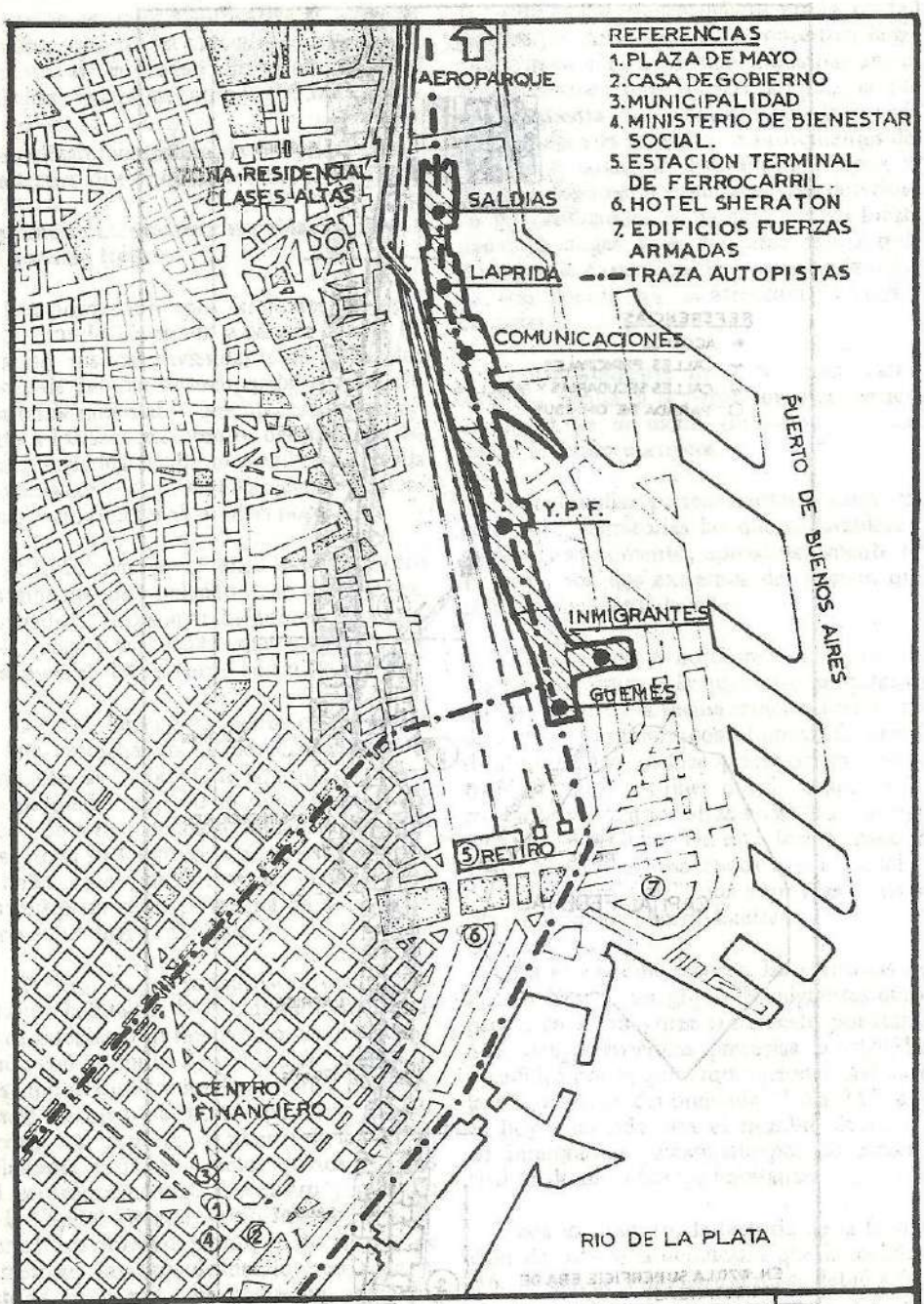
Son familias pertenecientes a estas dos corrientes migratorias las que se establecen, como ya se comentó, aproximadamente en 1948 en los dos extremos del terreno que ocupa actualmente la villa.

En el extremo noroeste se instalan con sus familias grupos de migrantes del interior que trabajan en la vecina estación ferroviaria de Retiro. Contando con el apoyo de su sindicato, ocupan casillas prefabricadas, construídas para otros fines por la compañía ferroviaria, y levantan otras viviendas con materiales de desecho. De esta forma, nace la villa conocida en esa época con el nombre de "Kilómetro Tres", que años más tarde se constituiría en el barrio Saldías.

En el extremo sur, en las cercanías de Puerto Nuevo, un grupo de migrantes europeos, en su mayoría compuesto por italianos, ocupa viviendas precarias construídas y cedidas por el gobierno nacional. Así nace la oficialmente denominada "Villa 24", que es hoy conocida con el nombre de Barrio de Inmigrantes, justamente por las características de sus primeros habitantes.

Por lo descrito, la historia de la formación de esta villa demuestra que la localización inicial de la población no se debió a factores espontáneos sino, en un caso, a la cercanía de la fuente de trabajo y, en el otro, a la cesión de instalaciones por parte del Estado. A partir del núcleo primario, aprove-


GÜEMES
INMIGRANTES
REFERENCIAS
ACCESOS
CALLES PRINCIPALES
CALLES SECUNDARIAS Y PASILLOS
PARADA DE OMNIBUS
Y.P.F.
2.800 mts
COMUNICACIONES
Río de la Plata
VILLA DE RETIRO
CAPITAL FEDERAL
LAPRIDA
170 mts
SALDIAS
EN 1970 LA SUPERFICIE ERA DE 46 HECTAREAS.
UBICACION DE LA VILLA DE RETIRO
BARRIOS QUE LA COMPONEN
AÑO 1971



LA VILLA DE RETIRO Y SU ENTORNO — AÑO 1971

chando la mínima infraestructura existente –principalmente grifos surtidores de agua– y las condiciones políticas de la época, que les posibilitaban permanecer en los terrenos, se agregaron otras familias oriundas del interior del país, que levantaron sus viviendas con materiales perecederos.

Las mejores condiciones objetivas de vida de los sectores populares durante el gobierno peronista tenían como consecuencia que los habitantes de estos asentamientos consideraran como algo transitorio el hecho de habitar viviendas en malas condiciones en terrenos ilegalmente ocupados, puesto que se percibían como parte de la clase trabajadora en continuo ascenso en su nivel de consumo. Por ello, no eran definidos por el conjunto de la sociedad ni se autodefinían como un grupo social específico: el villero. Otro factor que consideramos de menor importancia también influyó: lo incipiente del fenómeno colaboraba con la carencia de identificación. El Estado realizaba planes –tanto de viviendas cuanto de promoción social– para el conjunto de la población de escasos recursos y no específicos para los habitantes de las villas. Por este motivo es posible pensar que hasta el derrocamiento del gobierno peronista, organizaciones externas –partidos políticos, iglesias, organismos gubernamentales, etc.– no acudían a las villas ni consideraban a los villeros como objeto de sus planes y acciones.

El no ser considerado un grupo social con condiciones objetivas de vida, valores e intereses específicos, trae como consecuencia que no se organicen en su ámbito residencial. Muchos de sus integrantes, eso sí, pertenecían a organizaciones sindicales.

El estado y otras instituciones consideran a los habitantes de las villas como un sector social específico

En septiembre de 1955 las fuerzas armadas derrocan al Presidente constitucionalmente elegido Gral. Juan Domingo y se apoderan del poder político del Estado, iniciando lo que se denominó el "Gobierno de la Revolución Libertadora".

En esta época, asentamientos tipo villa miseria habían surgido en distintas ciudades de varios países del continente y causado preocupación en organismos internacionales. En el año 1956, en Colombia, se celebra la 1ra. Reunión Técnica Interamericana de Vivienda y Planeamiento de la O.E.A. En ella se establecen, desde una determinada concepción sobre las causas que ocasionan el surgimiento de este tipo de poblaciones, una serie de lineamientos para evitar su formación y crecimiento y resolver el problema de los que ya existían.

Siguiendo, en lo fundamental, las directrices emanadas de esta reunión, un organismo estatal argentino, la Comisión Nacional de la Vivienda, elabora un plan de emergencia para solucionar el problema habitacional de la población villera del país. En él se contemplaba la erradicación de las villas, trasladando a sus habitantes a viviendas que serían construídas en otros sitios. Se plantea que el problema principal no es la casa sino las características de sus moradores, por lo cual es necesario la readaptación de ellos, la educación sistemática de individuos y de familias y el fomento de la organización y el desarrollo de la comunidad.

Este plan surge en una coyuntura caracterizada por el ataque a fondo de todo lo que formó parte del gobierno anterior –conceptos, medios, objetivos, organización– y a la vez surge de la necesidad de encarar de una forma distinta los fenómenos sociales y de elaborar propuestas que guíen la acción del nuevo régimen y de los sectores sociales que éste pasa a representar. Se sostiene que la existencia de las villas es el resultado de la política demagógica del gobierno peronista y de su falta de preocupación real por los sectores populares, constituyendo una prueba flagrante y objetiva del fracaso del régimen.

El hecho de que el Estado considere por primera vez al habitante de las villas como un sector social específico posiblemente se debió a no haber podido lograr un apoyo significativo a su proyecto político entre las capas populares en el ámbito sindical. Fracasado este objetivo, lleva a cabo una propuesta de asistencialismo material en el ámbito del consumo para sectores poblacionales no organizados.

En la villa que estudiamos no se aplicó el plan de erradicación, pero sí acudieron a ella asistentes sociales para "incentivar" a la comunidad para que mejorara sus condiciones de existencia individual y colectiva. Estos agentes gubernamentales, y otros grupos de trabajo de similar extracción ideológica, procuraron demostrar con su "preocupación" por estos sectores que el gobierno depuesto era el responsable de sus carencias, en un intento de "borrarles" la ideología peronista que era la que predominaba entre ellos.

En este período se empieza a romper el aislamiento social-territorial en que transcurría la existencia de los villeros, siendo realmente invadidos por numerosas organizaciones externas, promovidas por entes estatales e instituciones de la sociedad civil –hecho que perdura hasta nuestros días–, que acudían con distintas motivaciones.

Algunas iban a las villas principalmente para tratar de motivar y de organizar a sus habitantes para que desarrollaran su comunidad, otras a realizar una acción de asistencialismo material. Los estudiantes toman a los villeros como objetos de estudio para sus trabajos prácticos en la universidad; grupos políticos de izquierda, definiéndolos como pertenecientes al lumpen proletariado, buscan su captación ideológica para la "verdadera revolución"; miembros de partidos políticos concurren en vísperas electorales para tratar de obtener sus votos; sacerdotes católicos y pastores protestantes realizan sus obras de apostolado y grupos de damas desarrollan acciones de caridad. Las organizaciones externas, en estos años, ingresan y desmpeñan sus cometidos en la villa sin que sus habitantes les pongan ningún tipo de limitaciones o condiciones a su accionar.

Mientras tanto, la población de las villas crecía. En 1956, según una estimación efectuada por la Policía Federal, en la Capital Federal existían 21 de estos agrupamientos con 33.920 personas, lo que representaba el 1,2 por ciento del total de habitantes de la ciudad.[3] La villa 24 contaba con alrededor de 2.500 pobladores y según un censo efectuado por la Comisión Nacional de la Vivienda, en "Kilómetro 3" vivían 253 personas, lo que significa que en estos dos asentamientos estaba radicado el 6,8 por ciento del total de la población villera de la Capital Federal.

La gran mayoría de los habitantes de "Kilómetro 3" era de nacionalidad argentina –93 por ciento–, oriundos de las provincias del interior y los jefes de familia con experiencia ocupacional anterior en tareas rurales trabajaban en la cercana estación ferroviaria de Retiro.[4]

La extensión de la mínima infraestructura de servicio, consistente esencialmente en la red de grifos de agua y de electricidad a otros puntos de la zona, permite la expansión del área ocupada. Surgieron entre los años 1956 y 1958 otros asentamientos intermedios entre los ya establecidos. Así se constituyen en la zona estudiada los núcleos básicos de los barrios que serán denominados Y.P.F., Comunicaciones y Güemes, formados por migrantes del interior del país y en menor proporción, de naciones limítrofes.

Los primeros intentos de desalojo, el surgimiento de las comisiones vecinales y la estructuración de los barrios

Los primeros intentos de desalojo se producen en los años 1958, 1960 y 1962, todos durante el gobierno constitucional del presidente Dr. Arturo Frondizi. Son impulsados por empresas y organismos estatales que demandan las tierras de su propiedad ocupadas por los villeros. No se proponen desalojar al conjunto de los habitantes de la zona sino a aquellos asentados en la parte de los terrenos que les pertenece. Son intentos puntuales que no están englobados en una política planificada de erradicación con

3. *Los datos estadísticos del conjunto de la población villera se referirán siempre el área de la Capital Federal, no considerándose los partidos suburbanos que forman parte de la región metropolitana de Buenos Aires.*
4. *Los datos sobre la población villera han sido extraídos del Plan de Emergencia, elaborado por la Comisión Nacional de la Vivienda, informe elevado al Poder Ejecutivo Nacional en abril de 1959. También de la misma institución, Informe sobre su actuación y Plan Integral (documentación complementaria) elevados al Poder Ejecutivo Nacional en junio de 1957.*

algún tipo de solución habitacional. Acaecen en una coyuntura en que, por una parte, surgen nuevas villas, aumenta la población de las ya existentes y aparecen las primeras organizaciones villeras reivindicativas y, por otra , el gobierno no desarrolla planes de importancia para solucionar el problema habitacional de este sector. La acción oficial se reduce en este campo a proveer viviendas muy precarias –denominadas popularmente "los medios caños", en atención a su forma que se construyen en un número muy reducido–.

Paralelamente, el Estado restringe notablemente sus aportes al Banco Hipotecario Nacional, que había desempeñado un papel preponderante en la solución habitacional de la población durante el gobierno peronista, a través del otorgamiento de créditos a largo plazo y con cuotas muy reducidas.

Las respuestas villeras a las amenazas de desalojo las organizan las incipientes comisiones vecinales que en 1958 estaban constituídas en los barrios Güemes, Comunicaciones y Y.P.F. Se movilizan con una consigna que sostendrán durante toda su existencia: "Unidad Férrea-Resistir es nuestra consigna, nos quedamos aquí mismo si no nos ofrecen viviendas decorosas, no aceptamos soluciones transitorias. Lo que hay que erradicar no son las villas sino la miseria". Los dirigentes vecinales del barrio afectado se entrevistan y negocian con las autoridades de la institución que quiere desalojarlos y realizan gestiones ante otros organismos públicos.

Dentro de los organismos públicos se destaca el rol jugado por el Consejo Deliberante que reúne a los concejales de la ciudad de Buenos Aires. Este parlamento municipal juega un papel relevante, especialmente en el gobierno del Dr. Frondizi, en la relación Estado-villa y en él actúan como voceros de las demandas de los villeros los representantes del partido comunista y, en menor grado, del partido socialista. Los villeros también solicitan el apoyo de la opinión pública haciendo conocer sus necesidades y demandas por los medios de comunicación de masas.

El crecimiento de la población, la falta de equipamiento colectivo, los intentos de desalojo y la necesidad de tener representantes para las relaciones con los organismos estatales son las principales razones de la formación de las comisiones vecinales en los barrios. Su líderes principales, los mismos que seguirán siéndolo durante muchos años, son obreros migrantes del interior del país que han actuado en el ámbito gremial y que tienen experiencia política.

En sus gestiones ante las autoridades gubernamentales, ya sea para frenar un desalojo ó conseguir mejoras, las comisiones vecinales cuentan con el apoyo de la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal, que muchas veces las realiza en su nombre. Este organismo sectorial reivindicativo se forma en el año 1958 y será el único que durante casi 15 años agrupe a las poblaciones de las villas de la Capital y hegemonice la política del conjunto de estos asentamientos. El núcleo que le da origen y sus principales dirigentes lo constituyen villeros quienes, a la vez, son autoridades de las comisiones vecinales de los barrios de la villa que estudiamos.

La Federación gozó de cierta autonomía y fijó su política en forma bastante independiente, respecto de los grupos políticos actuantes en ella. Surge en una coyuntura en que las condiciones de vida de la clase trabajadora sufren un gran deterioro y en que la actuación del peronismo estaba prohibida. Esto último hace que el partido Comunista trate de ocupar su espacio político teniendo un real peso en la dirección y orientación de las reivindicaciones populares, a lo que ayuda su legalidad y el hecho de tener representantes en organismos estatales.

En el período transcurrido entre 1958 y 1963 –como resultado de las presiones ante instituciones estatales y del trabajo de los villeros– se rellenan varias hectáreas bajas e inundables de la zona, se mejoran las calles internas y se tienden redes de alumbrado público. La estructuración de las calles y los pasillos va tejiendo la matriz física de las relaciones sociales de los villeros, conformando islotes de viviendas –que luego serán denominados sectores– por necesidades organizativas y defensivas. A través de la pavimentación de las calles de entrada a la villa y del

funcionamiento de servicios de transporte colectivo en las vecindades del área, se facilita el acceso de los pobladores al resto de la ciudad.

Un elemento presente en las respuestas de la villa al desalojo es que no solo se rechaza el mismo, sino que siempre se solicitan mejoras para el asentamiento.[5] Conseguir que el gobierno suministre las mejoras es una forma de lograr legitimar la ocupación ilegal de los terrenos. Además, como la posesión de cierta infraestructura posibilita y motiva la instalación de nuevos grupos familiares, de hecho opera en contra de uno de los postulados permanentes de la política estatal respecto de las villas: el congelamiento de su población.

La existencia de las comisiones vecinales que organizaban a la población hacía posible solicitar a las instituciones estatales la donación de materiales para la realización de mejoras en el equipamiento colectivo de la comunidad, aportando los villeros la organización de los trabajos con su mano de obra. Sin embargo, en este período estas solicitudes en pocos casos resultan exitosas.

Un censo efectuado en el año 1962 por la Comisión Municipal de la Vivienda, organismo dependiente de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires[6], señala que la villa estudiada denominada 31, compuesta por 5 barrios –Saldías, Y.P.F. Comunicaciones, Güemes e Inmigrantes– cuenta con 1,856 casillas y 6.731 habitantes. Respecto de los servicios, con excepción de un barrio –Inmigrantes– mejor provisto, el agua potable llega a través de grifos públicos y operan como servicios sanitarios los pozos de tierra; no existen lavaderos y no cuentan con electricidad domiciliaria.

La población, que representa el 15,8 por ciento de los villeros de la ciudad de Buenos Aires se duplicó con creces desde 1956, habiendo crecido a un ritmo superior que en las demás villas. La proporción de extranjeros asciende al 27,8 por ciento, siendo en su gran mayoría migrantes de países limítrofes, principalmente de Bolivia y del Paraguay. La población de origen europeo ha ido paulatinamente abandonando la villa.

Cuando analizamos las características ocupacionales de los titulares de las viviendas, observamos que una cuarte parte de ellos se desempeña en el sector de la construcción y un 18 por ciento son operarios industriales. Al comparar estos porcentajes con los de la población de la Capital Federal, se deduce que en la villa el primer grupo está sobre representado y el segundo lo contrario. En el sector de los servicios trabaja el 23 por ciento, cantidad semejante a la del conjunto de la fuerza de trabajo de la ciudad[7].

En esta etapa de la historia de la villa se asiste al pasaje de un estado de disgregación de la población a la estructuración en barrios con límites físicos definidos y organizados con comisiones vecinales que representan a sus habitantes. La principal reivindicación y motivo de movilizaciones villeras es la permanencia en los terrenos ocupados. Como los intentos de desalojo son esporádicos, la participación activa de la población en la organización vecinal, que sólo sucede ante situaciones críticas, tiene un carácter descontínuo, quedando reducida la organización a su mínima expresión cuando se supera el episodio.

Termina la ocupación de la zona y se consiguen mejoras en los servicios y en el equipamiento comunitario

En 1964, en vísperas electorales, a un grupo aproximadamente de 100 familias

5. *Por ejemplo, en un diario villero se comenta que en 1958 las juntas de vecinos de los barrios Comunicaciones e Y.P.F. hacen una presentación ante autoridades gubernamentales para evitar el desalojo de los dos barrios –logran rechazarlo– y efectúan una contrapropuesta o pedido de 10.000 ladrillos, 600 metros de cable y 6 tomas de agua para Comunicaciones y el doble para Y.P.F.*

6. *Los datos del censo han sido publicados en el Boletín de la Dirección de Estadísticas, año 1, núm. 3 de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, julio de 1963.*

7. *La existencia en el censo de un rubro ocupacional definido como jornalero, que agrupa al 28 por ciento de los trabajadores sin especificar en qué sector de actividad económica trabaja, impide clasificar por sectores a toda la fuerza de trabajo censada.*

santiagueñas y tucumanas se le facilitan vagones ferroviarios para ser instalados en los terrenos libres y utilizados como viviendas. De tal manera quedan definitivamente unidos los dos extremos de la villa en un continuo poblacional. Así nació el Barrio Laprida.

Ello sucede durante el gobierno constitucional del Dr. Illia, que pertenecía al partido Unión Cívica Radical del Pueblo (U.C.R.P.). Durante su gestión comenzó a aplicarse desde la presidencia de la nación una política hacia las villas de neto corte asistencialista[8]. Se entabló un fluído diálogo con la Federación de Villas y con las comisiones vecinales, a las que se reconoció institucionalmente, circunstancia que ayudó a consolidar a estas organizaciones villeras. Poco después de asumir el gobierno, distintos organismos gubernamentales nacionales pusieron en práctica medidas de efecto inmediato por las cuales se suministraron mejoras a las villas. Una política distinta se llevó a cabo desde el gobierno comunal, que pretendió congelar la población villera para, posteriormente erradicarla, enfrentándose y no reconociendo a las comisiones vecinales que estaban en desacuerdo con su política y procurando crear otras a las cuales pudiera subordinar. Asimismo, se desarrolló un elaborado programa de captación mediante la manipulación ideológica. Estas diferencias expresaban las contradicciones existentes en el seno del partido gobernante que se veían reflejadas en el interior del aparato del Estado.

La política asistencialista integradora del presidente hacia las villas buscaba el consenso del sector villero como una forma de legitimización de su régimen. La imposibilidad de conseguir ese consenso en las organizaciones sindicales lleva a que el gobierno nacional mantenga mejores relaciones con el trabajador, en su calidad de poblador, que como productor de bienes. La confederación General del Trabajo (C.G.T.), única central que agrupa al conjunto de los trabajadores sindicalizados del país, mantiene una relación de enfrentamiento casi permanente con el gobierno. Ello se debió, principalmente, a razones de índole política, puesto que la conducción de la C.G.T. estuvo hegemonizada por dirigentes de ideología peronista. Por el contrario, la Federación de Villas, cuando es elegido presidente el Dr. Illia, le presenta un memorial apoyando el programa de reformas substanciales en el país prometido en la campaña electoral por la U.C.R.P.. Posteriormente, pocas de estas reformas se ejecutaron.

En este período se consiguen mejoras en los servicios y el equipamiento colectivo de la villa[9], gestionados directamente por cada barrio o por la Federación de Villas ante las oficinas gubernamentales. Las mejoras otorgadas son muy superiores, en cantidad y calidad, a las que se efectivizaron durante el anterior gobierno del Dr. Frondizi. Las reivindicaciones de la villa no trascienden, aún, el plano de este tipo de beneficios materiales.

Los trabajadores inmigrantes de los países limítrofes que no tenían su documentación en regla, eran objeto de un trato diferencial en sus condiciones de trabajo, al no estar amparados por la legislación laboral. La importancia de esta población en las villas lleva a la Federación a solicitar al presidente de la nación una solución de este problema. En 1964, el poder ejecutivo dicta un decreto por el cual se facilitan las condiciones para conseguir la radicación definitiva y la docu-

8. *Para conocer las características generales de las villas y un estudio profundo sobre la política estatal respecto de ellas en el período 1963–1973, consúltese el interesante trabajo de Alicia Ziccardi titulado* ***Políticas de viviendas y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963–1973).*** *Informe final de investigación publicada por el centro de Estudios Urbanos y Regionales del Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, enero de 1977.*

9. *En la mayoría de los casos con el aporte de la mano de obra por parte de los villeros y los materiales suministrados por el Estado se construyen dos dispensarios médicos, una escuela primaria estatal, se extienden las cañerías y se colocan 23 grifos de agua, se mejoran los senderos peatonales, se levantan columnas de alumbrado público y se reconstruyen viviendas destruídas por un incendio en el barrio Comunicaciones.*

mentación argentina a todos los residentes ilegales nativos de las naciones fronterizas. En la práctica, la instrumentación de esta medida chocó con trabas burocráticas, por lo que sólo una proporción muy reducida de residente ilegales pudo obtener la radicación.

A fines del gobierno de Illia se asistió a una época en que se sucedieron numerosos conflictos sociales (huelgas, manifestaciones obreras y estudiantiles) y se agudizaron las contradicciones entre algunos aparatos del Estado. En este marco se publicó una solicitud llamando a licitación pública para construir una estación terminal de ómnibus de mediana y larga distancia en los terrenos que ocupa la villa, lo que provocó una inmediata respuesta villera: se movilizó la población de la zona, se realizaron asambleas de vecinos y se imprimieron volantes exponiendo el problema. Los barrios se nuclearon en la Federación de Villas y se acudió a los medios de comunicación de masas para lograr el apoyo de la opinión pública contra la erradicación. Por primera vez se emitió un comunicado de un centro de madres de uno de los barrios apelando a la intervención del presidente de la Nación. Se pidió apoyo a la Confederación General del Trabajo y al Sindicato Unidos Portuarios Argentinos (S.U.P.A.), y ambas entidades emitieron declaraciones de apoyo a las demandas de los villeros. Esta solidaridad vuelve a manifestarse en sentido inverso un año después cuando, con motivo de una larga huelga portuaria, en el barrio Güemes se formó una olla popular para los trabajadores afiliados al S.U.P.A.. Asimismo, se constituyó en el barrio una "comisión de resistencia", integrada por los portuarios que vivían en la villa. De tal forma se generó una nueva clase de organización, un movimiento de base territorial para la defensa de reivindicaciones laborales. Mediante la presión villera y la solidaridad sindical se consiguió que a través de la intervención directa del presidente Illia no se efectivizara el desalojo.

Sin embargo, en esta etapa, la lucha por la permanencia en la zona no es el principal problema de la villa. Lo básico es mejorar la infraestructura de servicios colectivos y la organización de los barrios. Las mejoras otorgadas por el Estado fueron insuficientes ante el gran crecimiento de la población en estos años y, consecuentemente, de las necesidades colectivas. Las actividades de las comisiones vecinales ya se hacen permanentes, puesto que el problema que enfrentan no es coyuntural y exige una continuidad en las acciones y una organización cada vez más desarrollada.

El plan de erradicación de las villas miseria y la formación de una organización representativa de todos los barrios de la villa

En junio de 1966, tras un golpe de estado incruento, el general Juan Carlos Onganía asumió la presidencia de la Nación en representación de las fuerzas armadas, iniciándose así el gobierno denominado "Revolución Argentina". Su política respecto de las villas estuvo enmarcada por el "Plan de Erradicación de Villas de Emergencia" (P.E. V.E.). Su finalidad última era la eliminación total de las villas de emergencia. Para ello consideraba necesario, como primera medida, impedir el surgimiento de nuevos asentamientos de este tipo y evitar que se instalaran nuevos habitantes en los existentes. Contemplaba el traslado a viviendas precarias y provisorias de los pobladores de las villas por erradicar, en las que se realizaría un trabajo de "readaptación social" de sus habitantes, a cargo de un grupo de asistentes sociales y de sociólogos. Allí se quedarían durante un año y, transcurrido este plazo, ocuparían viviendas definitivas que se construirían para tal fin. En el plan se preveía edificar 56.000 viviendas definitivas en un plazo de siete años[10].

El gobierno retiró el reconocimiento institucional que el anterior régimen había otorgado a la Federación de Villas y a las comisiones vecinales, cortando toda posibilidad de diálogo. En este período las instituciones estatales no buscan el consenso de este sector social. Les interesa controlarlo para que no se convierta en un obstáculo para la realización del programa gubernamental en las villas.

La Federación que había actuado más bién como contestataria que como organiza-

10. *En ese período es mínimo el cumplimiento logrado.*

ción autónoma de las reivindicaciones y luchas villeras, comenzo a desestructurarse en los años 1968-1969, al no poder cumplir con su función principal de interlocutora de las demandas de las villas ante el Estado, que a su vez era lo que la consolidaba, y al darse en su seno un proceso de crisis ideológica-política.

El gobierno, para encarar la erradicación, considera a los seis barrios de la zona como una unidad y ésta es la razón principal de la constitución de la Junta de Delegados en abril de 1968, formada e integrada por representantes de las comisiones vecinales de todos los barrios de la zona. Este organismo permite unificar el tratamiento de los problemas y las demandas de mejoras del conjunto de los barrios, como también la acción por desarrollar ante la posible aplicación del P.E.V.E. en la villa.

La posición de la Junta de Delegados frente al P.E.V.E. es descripta en los siguientes términos en una declaración emitida en 1970: "no estamos en contra de la erradicación y de las obras programadas (la construcción de una autopista ribereña) a realizarse donde se hallan enclavados nuestros barrios; pero sí, nos quedaremos aquí y mejoraremos al máximo la zona y no nos moveremos de ella hasta que estén construídas todas las viviendas definitivas dentro de la Capital y al alcance de todos los habitantes de la zona, sin exclusión".

La posibilidad de constituir una organización que agrupe a todos los barrios surge de la experiencia organizativa que durante años se gestó en cada uno de los barrios por separado, lo que permitió, en un momento decisivo para los villeros, unificar y acumular fuerzas, superando diferencias internas y disputas ideológicas en la acción común.

Respecto de las demandas de mejoras, la principal en este período es lograr la instalación de luz domiciliaria en toda la villa. La junta organizó una campaña durante la cual se recolectaron 13.000 firmas solicitando este servicio a la compañía estatal de electricidad (SEGBA), sin obtener respuesta. Tanto en estas demandas, cuanto en la posición sostenida ante la P.E.V.E., contaron con un apoyo no meramente declarativo de la C.G.T. de los Argentinos y del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo. Estar organizaciones, especialmente la citada en último término, realizaron movilizaciones en defensa de las reivindicaciones villeras[11]. Estos sacerdotes cumplieron un rol de intermediación entre la villa y las instituciones gubernamentales, encargándose de gestionar las demandas villeras. Este papel fue importante porque, como ya lo señalamos, las organizaciones de la villa no eran reconocidas.

La creciente toma de conciencia de sus propios intereses llevan a las comisiones y a la Junta de Delegados a ejercer una supervisión directa sobre las actividades en la villa de las organizaciones. Las organizaciones villeras, entonces, empiezan a exigir participación en la planificación y en las acciones que desarrollan, tratando de instrumentarlas para que realicen los objetivos que a la población le interesan: es decir, no aceptan pasivamente, como antes, lo que les ofrecen las organizaciones externas. Un líder villero comenta al respecto: "Nosotros nunca permitimos que la gente de afuera venga a manijear, nosotros decimos que la gente de afuera tiene derecho a opinar; pero no a mandar. Y ojo, el bote lo botamos nosotros".

En este período son casi nulas las mejoras que concede el Estado. El Desarrollo de la infraestructura y el equipamiento colectivo depende de la actividad directa y de los medios de los vecinos. De tal manera se asiste, más que a este tipo de mejoramiento, a reformas que individualmente introducen los habitantes en sus propias casas.

La villa de retiro en el año 1971

La villa de la zona de Retiro, denominada oficialmente villa 31, presentaba una fisonomía claramente diferente de la de 9 años atrás[12]. El terreno surcado por calles inter-

11. *Podemos citar, entre otras, una movilización de sacerdotes villeros de Plaza de Mayo para entregar al presidente un memorial con demandas villeras y una manifestación al Santuario de Luján pidiendo que se otorgue "un techo digno".*
12. *La elección del año 1971 para la descripción de la villa se debe a que es la fecha del último estudio realizado después de 1962 al cual tu-*

nas –algunas mejoradas con cascotes– y pasillos de tierra estaba totalmente cubierto por casillas que albergaban a una población que se ha cuadruplicado. Si bien el suelo, como resultado del trabajo de los ocupantes, aparecía rrellanado, al no existir un sistema de desagües en algunos sectores se producen inundaciones cuando llueve copiosamente. Los accesos a la villa estaban pavimentados y a ellos arribaban varia líneas de transporte de pasajeros.

El equipamiento colectivo se había modificado en términos relativos, sustancialmente como producto de las presiones ejercidas ante las instituciones estatales por los villeros y de su propio trabajo. Los niños en edad escolar asistían a las cinco escuelas primarias que había en la villa. Para recibir primeros auxilios, vacunarse o realizar una consulta médica los pobladores acudían a uno de los cuatro centros de salud. Las organizaciones vecinales –comisiones de vecinos, centros de madres, clubes sociales y deportivos, etc.– contaban con cuatro locales para realizar sus actividades. Existían cinco iglesias de distintas confesiones. Por último, las necesidades de consumo de la población eran abastecidas por los 300 comercios existentes, la mayoría de pequeñas dimensiones y destinados a la venta de artículos de utilización diaria.

El número de viviendas, que asciende a 4.900, se ha incrementado casi tres veces desde 1962, y se observa una mayor calidad en los materiales de construcción utilizados. La mitad de ellas posee paredes de mampostería, teniendo la gran mayoría –86 por ciento– pisos de cemento o de ladrillo. Los techos estan construídos, por lo general, con chapa metálica o cartón acanalado. En solo un barrio mejor provisto, Inmigrantes, en el que vive menos del 5 por ciento de la población de la zona, las viviendas cuentan con buenos servicios domiciliarios sanitarios de gas, y de electricidad.

En los restantes barrios la gran mayoría de las casas cuenta con luz domiciliaria –producto de conexiones clandestinas a las líneas de servicio público de electricidad–, con servicios sanitarios sin arrastre de agua (letrinas), abasteciendose de agua potable en los escasos grifos públicos (como promedio hay uno cada 58 viviendas).

La relación entre el número de viviendas y la población no síndica que en cada una de ellas viven como término medio 5 personas. El hecho que más del 80 por ciento de las casas cuente con solo uno o dos cuartos, los cuales sirven a la vez de dormitorio, comedor y cocina, nos señala el grado de hacinamiento en que viven los pobladores.

El tipo de servicio sanitario y la falta de un sistema de desagüe, ocasionan, además de inundaciones, charcos con aguas estancadas, acumulación de basuras, todos factores que contaminan el medio ambiente atentando contra la salud de los habitantes.

La provisión de servicios y el equipamiento colectivo varía de un barrio a otro e inclusó en el interior de cada uno de ellos, entre los sectores. Una de las razones principales de este hecho es el nivel de organización y la capacidad de presión ante las instituciones estatales por parte de la población y la comisión vecinal de cada barrio. Al empezar a funcionar la Junta de Delegados, la organización y las reivindicaciones se plantean para toda la zona, permitiendo que se de un desarrollo más armónico.

La población, que ascendía a 24.385 personas, constituía casi la cuarta parte de los villeros de la Capital Federal. La situación económica de los sectores populares y las características del mercado privado de la vivienda, como causas más generales, la ubicación privilegiada de la zona y la existencia de cierta dotación de servicios colectivos y de equipamiento comunitario se constituyen en las principales razones del crecimiento de la población de la villa.

En la década del sesenta el país recibe un contingente de migrantes de los países limítrofes más numeroso que en otras épocas. Constituído por trabajadores de baja

vimos acceso. Los datos fueron extraídos de la Investigación aerofotográfica-terrestre de la villa núm. 31 de la Capital Federal, realizada por GEOS S. R. L. Ing. Consultores a pedido de la Comisión Municipal de la Vivienda. Impreso en Buenos Aires, agosto de 1971.

calificación y con problemas para conseguir documentación argentina, les es difícil acceder a un empleo estable bien remunerado. Por ello no es de extrañar que su proporción en la villa aumente: representan el 38 por ciento del total de habitantes de la villa.

La distribución de la población y por nacionalidades no es homogénea entre los barrios. El que menos habitantes posee es Inmigrantes, con 998 pobladores, y el que más, Y.P.F., con 7.393. Comunicaciones y Laprida son los que tienen una mayor proporción de extranjeros –60 por ciento–, mientras que en Saldías solo representan el 18 por ciento.

Una análisis sucinto de la inserción productiva de los titulares de las viviendas nos indica que una altísima proporción –86 por ciento– desarrolla ocupaciones de baja calificación, que el 79 por ciento trabaja en relación de dependencia y que el 35 por ciento de ellos tienen trabajos transitorios. El porcentaje de desocupados, 13 por ciento, es más alto que en el resto de la fuerza de trabajo de la urbe.

La distribución según grandes sectores económicos nos señala que el secundario concentra la mayor proporción de trabajadores (49 por ciento), en tanto que el sector terciario de la economía agrupa al 41 por ciento[13]. Dentro del sector secundario se observa que la mayoría –40 por ciento– está ligada a actividades de construcción, rama estructuralmente inestable. En consecuencia, la representación de los ocupados en la industria manufacturera es reducida, ya que solo alcanza al 9 por ciento.

Si se suma al porcentaje de los desocupados el de los que tienen trabajos transitorios, se nota la importancia que adquiere entre los villeros la inestabilidad labora, característica que las diferencia de los habitantes de cualquier otro tipo de asentamiento obrero[14]. Ello trae como consecuencia la inseguridad en la recepción de un ingreso, que imposibilita el hacer frente al pago de un alquiler o de una inversión, o por más reducida que ella sea, para adquirir o construir una vivienda.

Esta villa es la más organizada de la ciudad y está estructurada en 6 barrios.: Saldías, Laprida, Comunicaciones, Y.P.F., Güemes e Inmigrantes. Cada uno de ellos tiene una comisión vecinal y existe un organismo, la junta de Delegados, que representa al conjunto de la población de la zona. Algunos barrios, además, están organizados por sectores y por pasillos. También existen otros tipos de organizaciones, tales como clubes de madres, centros culturales y deportivos, ligas de comerciantes, agrupaciones de residentes de países limítrofes, etc.

La villa impide que se materialice el intento de desalojo más elaborado y firme. Se forma una nueva organizacion reivindicativa sectorial

Los violentos secesos acaecidos en ciudades del interior del país en los años 1969-1970, el inicio del accionar de grupos guerrilleros urbanos y la situación económica llevan a un cambio en el proyecto político del gobierno de la "Revolución Argentina" y de la persona que ejerce la presidencia de la nación, a partir de 1971, el Gral. Alejandro A. Lanusse. La necesidad de mantener el orden social lleva al régimen a elaborar una salida institucional para el país y a comenzar la rehabilitación de la actividad política partidista.

Cambió, también, la relación que mantenía con diversos sectores sociales, entre ellos los villeros, cuyas organizaciones naturales reconoce.

En los primeros meses de 1971 el gobierno firma un convenio con la Junta de Delegados, con el objetivo de efectuar una serie de mejoras en la villa, por el cual se compromete a entregar una importante cantidad de materiales y a realizar la dirección

13. *El 10 por ciento restante de la fuerza de trabajo no ha sido posible ubicarla por rama de actividad económica, debido a la carencia de información.*

14. *Consúltese, Schmukler, Beatriz E., **Inserción productiva de la población trabajadora de villas miserias del Gran Buenos Aires**, Centro de Estudios Urbanos y Regionales del Instituto Torcuato Di Tella, julio de 1975.*

técnica de los trabajos que se encaren, mientras que los villeros aportarán su mano de obra.

La magnitud de los trabajos planteados exige movilizar a todos los habitantes de la villa. La Junta de Delegados que actuó como organismo coordinador de una verdadera experiencia masiva, desarrolló y fortaleció sus estructuras organizativas. A la vez se convirtió en un verdadero gobierno municipal, regulando, además, las relaciones con el gobierno y otras instituciones externas. La política, que había sido un tema prohibido en las reuniones de la Junta, se plantea explícitamente, sosteniéndose que "los habitantes de la villa deben tener una salida política; no hay que temer a la palabra política, porque al fín y al cabo lo que hace el gobierno con nosostros también es política".

En Mayo de 1971, el Ministerio de Bienestar Social (MBS) convoca a algunas comisiones vecinales de la villa para hacerles una propuesta de erradicación, sobre la base de los lineamientos generales del P.E.V.E.. Esta propuesta fue rechazada de plano por los villeros. Un mes después se concretó un acuerdo entre el MBS y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MBA), por el cual ambas instituciones se proponían llevar a cabo en forma conjunta la erradicación y el realojamiento de los habitantes de la villa 31. La propuesta tenía cambios significativos respecto de la original, los que fueron logrados por la presión ejercida por la Junta de Delegados, que aprovechó las contradicciones existentes entre la política que quería llevar a cabo la MBA y el MBS, entablando una relación permanente de negociación con la primera de las instituciones mencionadas y de oposición con la otra.

De esta manera consigue efectivizar algunos de sus reclamos y, con el apoyo de la opinión pública y de organizaciones externas –principalmente grupos políticos y del Movimiento de Sacerdotes del Tercer Mundo–, va exigiendo cada vez más condiciones para aceptar la erradicación y logra, así, que ésta sea postergada de hecho. La coyuntura política de la época no permitía la realización de la erradicación a través de acciones coercitivas. El gobierno había lanzado un llamado a la participación y a la unión de los distintos sectores del pueblo argentino a través de un proyecto denominado "Gran Acuerdo Nacional", que preveía la entrega del gobierno por parte de las fuerzas armadas al partido que triunfase en las elecciones previstas.

Las mejoras efectuadas en la zona como materialización del convenio firmado son capitalizadas políticamente por las organizaciones de la villa, que presentan un alto grado de autonomía. Ello hace fracasar el propósito del gobierno de obtener el apoyo político del sector villero a través del otorgamiento de mejoras, en un momento en que la correlación de fuerzas sociales le era cada día más adverso. Más aún, al no hacer entrega de todos los materiales prometidos, provoca una respuesta de la población de la zona que se manifiesta en movilizaciones en el centro de la ciudad y frente a los edificios de las instituciones estatales que tenían que ver con el problema, para exigir que se cumpliera lo pactado. La coyuntura política de la época permitió que los villeros pudieran usar el medio más efectivo para presionar a las autoridades, la movilización fuera del territorio de la villa.

Ante la oposición de la Junta de Delegados al plan de erradicación, el Gobierno trata de debilitar las organizaciones villeras, penetrar en diversas formas en las comisiones vecinales y a la vez, negociar por separado con cada barrio con la intención de dividirlos. Las respuestas de la Junta a estas acciones es tratar de conservar la unidad y acumular fuerzas en la villa, entretejiendo alianzas con organizaciones externas y denunciando las maniobras de los funcionarios a la opinión pública.

En esta coyuntura se asiste a una intensa movilización de los sectores asalariados que exigen mayores ingresos –sus salarios reales habían decaído notablemente en los últimos años–, a numerosas manifestaciones y a la constitución de frentes (La Hora de los Pueblos y el Encuentro Nacional de los Argentinos) por parte de grupos y partidos políticos. En este "clima", la Junta de Delegados emite una declaración donde sostiene que las mejoras en la villa resuelven solo una parte

de sus carencias, siendo tanto o mas importante la obtención de un trabajo estable y de un salario digno, puesto que si no, además, los integrantes estarán imposibilitados de pagar las cuotas que el gobierno les exigirá cuando les entregue las viviendas. Esto significa una profundización de las reivindicaciones, que ya no quedan en el campo de las soluciones transitorias para la villa o de la construcción de viviendas definitivas. Se traslada a las formas de incorporación al sistema productivo, de la población, percibidas como la causa principal que determina las condiciones de vida y de habitación.

En el interior de la villa empieza una lucha abierta entre las comisiones vecinales cuyos dirigentes pertenecían al Partido Comunista y las que adherían al peronismo. En este período la zona se fue convirtiendo en un escenario donde se enfrentaban proyectos políticos a través del tipo de reivindicación elegido, la forma de movilización y la concepción de cuál debía ser la línea de acción ante el Estado.

En el escenario la disputa no sólo se limitó a luchas internas apoyadas externamente sino que, por tratarse de una circunscripción política, acudieron a la villa representantes de distintos partidos para conseguir el voto villero en las próximas elecciones.

El triunfo en las comisiones vecinales de dirigentes que adherían al peronismo se ve reflejado en la imposición del nombre a la villa de "Zona Eva Peron", dispuesta por la Junta de Delegados en julio de 1972. Asimismo, en ésta época se abrieron unidades básicas (centros políticos peronistas) en varios barrios. Los villeros van tomando conciencia de que la resolución de fondo de sus problemas solo se puede dar en el ámbito político, a través de la realización de cambios en la estructura de la sociedad.

Hacia fines de 1972, con el objetivo de presentarse a las próximas elecciones nacionales, se constituye el Frente Justicialista de Liberación (FREJULI) hegemonizado por el peronismo. A él adhieren los villeros incorporándose desde sus reivindicaciones específicas.

Un grupo de dirigentes villeros peronistas entre los cuales había representantes de la villa se plantea la posibilidad de estructurar una nueva organización sectorial para incorporarse al proceso político-electoral que se desarrolla en esa coyuntura. En febrero de 1973 se constituye definitivamente el Frente Villero de Liberación que logra inmediatamente ser reconocido ante algunas instituciones estatales. A diferencia de la Federación de Villas, que se caracterizó por un marcado distanciamiento entre la participación de los dirigentes y las bases que representaba, el Frente Villero consigue estructurar un tipo de organización democrática en todas las villas, la cual permite la activa participación de toda la población en la toma de decisiones de la política villera. Este proceso se vio en buena parte facilitado por la significativa movilización de los sectores populares en ese período.

El Frente, entonces, aprovechando las condiciones objetivas de la época y a partir de su definición ideológica, consigue por primera vez estructurar una organización con gran capacidad de aglutinamiento y de movilización de la población villera. Las condiciones políticas de la coyuntura son las que posibilitan en cierta medida la ruptura de las formas de vida y de organización de las villas, que se podrían caracterizar como de "enclaves" dentro de la sociedad, sin una ligazón efectiva ni siquiera entre ellas.

Las principales reivindicaciones que plantea el Frente en lo que respecta a las villas son la expropiación de los terrenos en que se hallan asentadas y la construcción en ellos de las viviendas definitivas; que el pago de las mismas se realice en cuotas cuyo monto se fije de acuerdo con los ingresos percibidos por el jefe del hogar —nunca deben superar el 15 por ciento— y que la adjudicación de las casas se realice sin ningun tipo de discriminaciones.

A principios de 1973 la Junta de Delegados, al tomar conocimiento de que el Gobierno estaba por comenzar a construir una autopista que implicaba la erradicación de la villa, presenta a las autoridades una contrapropuesta de solución del problema. Los puntos más importantes de ella son la exi-

gencia de que no sean comenzados los trabajos de la autopista hasta que existan viviendas definitivas para toda la población de la villa y de que participe la Junta de Delegados en la elaboración y materialización de cualquier plan estatal que se proponga para la zona. Asimismo requiere, respecto al pago de las viviendas definitivas y a la forma de adjudicarlas, las mismas condiciones exigidas por el Frente Villero de Liberación. Incorporá también un pedido para que se asegure a la población trabajo estable y salario digno.

En febrero de 1973 se realiza la ultima movilización masiva de la población de la villa durante el régimen militar, para reafirmar su oposición a la erradicación propuesta por el gobierno. Estas actividades responden a la táctica preelectoral del FREJULI. Ante la inminencia de las elecciones, las instituciones estatales postergan la continuación de la acción erradicadora para que sea considerada por los futuros gobernantes.

En las elecciones nacionales celebradas el 11 de marzo de 1973 triunfa el Frente Justicialista de Liberación, iniciándose una nueva étapa rica en experiencias, siendo quizá la más significativa para los villeros la participación en instituciones estatales.

El análisis de la historia de la villa que nos propusimos para este artículo termina en este momento de su desarrollo.

Conclusiones

1) ¿Cuáles fueron los factores principales del desarrollo físico, poblacional y organizativo de la villa?

Las organizaciones vecinales de la villa constituyen el elemento clave en las posibilidades de mejoramiento del terreno y de la provisión de servicios y de equipamiento comunitario, por el doble rol que desempeñaron: organizar a la población para poder realizar los trabajos colectivos y encargarse de presionar a las instituciones estatales. Los gobiernos no otorgaron nunca mejoras por propia iniciativa.

A la vez, una mayor dotación de servicios elementales que consolida la existencia de la villa y su ubicación privilegiada en la urbe, contribuye a que se instalen en este asentamiento una cantidad superior de población, especialmente en la década del sesenta, a la que se asienta en otras villas.

El otorgamiento de mejoras por parte del Estado objetivamente legitima la apropiación ilegal de los terrenos y va en contra de uno de sus postulados permanentes, la congelación de la población para facilitar la erradicación. Es por ello que solo fueron otorgadas ante la presión y movilización villera.

Las reivindicaciones específicas y constantes de los villeros son la permanencia en la zona –evitar que los desalojen de los terrenos–, conseguir mejoras para el asentamiento y exigir la construcción de viviendas definitivas para los pobladores. Los logros en la satisfacción de las necesidades colectivas en la zona son uno de los factores que consolidan las comisiones vecinales, al igual que su reconocimiento por las instituciones estatales. El funcionamiento de este tipo de organización depende del tipo de reivindicaciones. Así se hacen permanentes cuando su quehacer se centra en el mejoramiento de la villa, pero adquieren un auge coyuntural ante amenazas de erradicación.

2) Como se vió, las villas fueron objeto de planes y de acciones de todos los gobiernos que se suceden a partir de 1955. La finalidad de recuperar los terrenos en que estaban asentadas –acentuada en la villa estudiada por el valor estratégico de los mismos–, de "borrar" de la vista de los habitantes de la ciudad una expresión tan palpable de la pobreza urbana, el peligro que para algunos significaba por sus posibilidades de transformarse en un foco de surgimiento y de desarrollo de ideologías y acciones que atentan contra el **status quo** y, en algunos casos, la intención de captar bases sociales o electorales, son las motivaciones principales de las acciones gubernamentales en las villas.

Las acciones desarrolladas por el Estado en la villa durante el período estudiado pueden englobarse en dos tipos diferentes, según la política gubernamental busque o no el apoyo del sector villero para contribuir a su legitimación.

El gobierno que busca o necesita el consenso y el apoyo villero reconoce y entabla el diálogo con las organizaciones naturales, le otorga mejoras materiales al asentamiento y si se propone realizar la erradicación de la zona, trata de instrumentarla buscando una forma de conciliación con los intereses de la población. Por el contrario, si no busca el apoyo villero desarrolla prácticas de tipo coercitivo, sin reconocer a las organizaciones internas si éstas se oponen a su proyecto, y trata de concretar una acción erradicadora.

Estos dos tipos de prácticas suelen darse sucesivamente en un mismo gobierno, siendo factores decisivos del pasaje de una forma a otra las respuestas de los villeros ante el accionar del Estado, pero fundamentalmente, las necesidades de éste determinadas por la correlación de las fuerzas sociales en la coyuntura. También, a veces, son desarrolladas simultáneamente por distintas instituciones gubernamentales como producto de combinaciones tácticas o de una consecuencia de las luchas internas en el seno del gobierno. De estas contradicciones aparentes o reales, los villeros trataron de sacar réditos para sus objetivos entablando relaciones diferentes con las instituciones.

3) Los diez años iniciales de la villa transcurren sin que su población se organice. Los primeros intentos estatales de erradicación de la zona son la causa principal del surgimiento de las comisiones vecinales y de la estructuración de la zona en barrios, como una forma más eficiente de defender su permanencia en los terrenos ocupados y de introducir mejoras en el asentamiento. Se consolidan los barrios y sus comisiones vecinales con el reconocimiento oficial que les otorga el gobierno del presidente Illia. Ante el intento de aplicar el P.E.V.E. en la villa que consideraba a la zona como una unidad, se da como respuesta villera el pasaje de la organización por barrios a la constitución de la Junta de Delegados que agrupa al conjunto de la zona.

Es en esta etapa del desarrollo de la villa cuando determinadas condiciones internas y externas posibilitan, como consecuencia de un proceso pero en un momento histórico determinado, que la población de la villa logre superar el conjunto de mecanismos y de prácticas desmovilizadoras instrumentadas por el Estado y por la mayoría de las organizaciones externas, articulándose a las demandas del conjunto de los sectores populares en un momento de intensa solidaridad colectiva.

Entre las condiciones internas quizá la más importante es la existencia de organizaciones villeras autónomas dispuestas a defender los intereses propios de la población del asentamiento y a poner en práctica mecanismos democráticos de participación real del conjunto de los habitantes. Ellas surgen y se desarrollan en un proceso de lucha política interna en el cual logran la hegemonía sobre las estructuras de poder instaladas en la villa, superando las contradicciones internas y posibilitando la unificación ideológica y organizativa de sus propias fuerzas.

La identificación de los objetivos y diversos **modus operandi** del Estado y de las organizaciones externas les posibilitan discriminar cuáles son sus propias metas de aquellas otras que pertenecen a los diversos grupos que actuaban en la villa.

Surge así, con el "descubrimiento" de que el Estado hace política con los villeros, la necesidad de trascender al ámbito de la política societal, aliándose a otros sectores, incluso para que puedan satisfacerse sus reivindicaciones específicas. Es decir, surge la necesidad de una práctica política, como forma de defensa de los intereses propios de habitantes de una villa y de los que comparten en ese momento con el conjunto de las capas populares (instalación de un gobierno peronista, trabajo estable, salario digno, etcétera).

El ascenso y la politización de las movilizaciones populares desde el año 1969 en adelante y, posteriormente, la perspectiva de un gobierno peronista, son factores decisivos pero no suficientes del salto cualitativo que se observa en la conciencia, en las reivindicaciones y en la forma de acción de los villeros de la Zona de Retiro. Sin estar dadas las condiciones internas, que maduran en un tiempo propio, la situación externa no podría haber ayudado a la transformación referida.

El proceso de intensa politización que vive el país lleva a que la mayoría de las instituciones y organizaciones se enrolen en determinadas posiciones. Los villeros no constituyeron una excepción.

Por otro lado, la imposibilidad del gobierno existente de dar una solución efectiva a las demandas villeras y la sucesión de fracasos en sus planes van creando la conciencia, entre los habitantes de la zona, de que solo en un gobierno popular donde tengan una participación activa se podrán concretizar sus demandas.